



INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research

Volume 3 Nomor 2 Tahun 2023 Page 5736-5747

E-ISSN 2807-4238 and P-ISSN 2807-4246

Website: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

Dinamika Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Membangun Asas Netralitas Menjelang Pemilihan Umum 2024

Anggrita Murti^{1✉}, Handini Kusuma N², Salsa Rizkika³

Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia

Email: anggrita.murti@ui.ac.id^{1✉}

Abstrak

Keterlibatan politik dalam demokrasi merupakan bukti bahwa rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan yang sah. Namun, tidak semua orang dapat berpartisipasi langsung dalam politik praktis dengan mendukung salah satu kandidat, bergabung dalam tim sukses, dan terlibat dalam setiap kegiatan kampanye. Dalam hal ini, Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diharapkan bersikap netral dan tidak berpihak. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui urgensi netralitas ASN di Indonesia serta yang dapat direkomendasikan untuk memperkuat netralitas ASN itu sendiri. Selain itu, manajemen ASN dilengkapi dengan sistem merit yang didasarkan pada kualifikasi, keterampilan, dan kinerja dengan cara yang adil dan wajar melalui kebijakan dan manajemen ASN. Penerapan sistem merit secara umum efektif dalam mengidentifikasi kandidat yang tepat untuk pekerjaan yang tepat dan mengurangi nepotisme.

Kata kunci: *ASN, Netralis, Manajemen ASN*

Abstract

Political involvement in democracy is proof that the people have the highest power in a legitimate government. However, not everyone can participate directly in practical politics by supporting one of the candidates, joining the success team, and being involved in every campaign activity. In this case, the State Civil Apparatus (ASN) is expected to be neutral and impartial. This study aims to determine the urgency of ASN neutrality in Indonesia and what can be recommended to strengthen ASN neutrality itself. In addition, ASN management is equipped with a merit system based on qualifications, skills and performance in a fair and reasonable manner through ASN policies and management. Implementing a merit system is generally effective in identifying the right candidates for the right jobs and reducing nepotism.

Keywords: *ASN, Neutralist, ASN Management*

PENDAHULUAN

Persoalan netralitas di dalam birokrasi seringkali menjadi polemik hingga saat ini. Sebagaimana Hegel yang menghendaki kekuatan dan kenetralan birokrasi sebagai bentuk perwakilan masyarakat umum yang tersusun dari kaum profesi dan pengusaha, di sisi lain Karl Marx memberikan kritik atas pandangan Hegel tersebut. Karl Marx berpendapat bahwa birokrasi sejatinya sangat sulit untuk bersifat netral karena adanya kepentingan pribadi. Hal ini cenderung mendorong keberpihakan birokrasi untuk memihak suatu kelompok tertentu yang dianggap memiliki pengaruh besar (Mustafa, 2018). Martini (2015) memahami netralitas birokrasi sebagaimana pemerintah harus mampu menempatkan diri sebagai institusi penyelenggara pelayanan publik yang tidak mampu diintervensi oleh kekuatan politik. Dengan kata lain, netralitas birokrasi merupakan suatu sistem yang mana dalam melakukan pelayanan publik senantiasa tidak bergantung dan berorientasi pada pemimpin. Kualitas birokrasi dalam memberikan pelayanan tidak dapat berkurang meskipun terdapat pergantian kepemimpinan (Thoha, 2008). Dalam konteks ini, maka perlu diyakini bahwa netralitas birokrasi tentu berimplikasi pada kewajiban Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk bersifat netral dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan (Perdana, 2019).

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 (UU 5/2014) tentang Aparatur Sipil Negara menegaskan bahwa salah satu asas dalam menyelenggarakan manajemen ASN adalah asas netralitas. Asas netralitas berarti bahwa setiap ASN tidak diperkenankan untuk memihak suatu pengaruh atau kepentingan tertentu (Bawaslu, 2020). Pengaturan netralitas bagi ASN sejatinya sudah diupayakan sejak era Orde Lama. Pada era tersebut, netralitas ASN diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik Bagi Pejabat Negeri Warga Negara Republik Indonesia. Memasuki masa orde baru, pengaturan tersebut dapat dimaknai melalui penerbitan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Sementara itu, di era reformasi pengaturan tersebut ditegaskan dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-

Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, UU 5/2014, dan peraturan-peraturan lainnya.

Netralitas ASN hampir selalu menjadi isu yang seksi, terutama saat ini Indonesia tengah menuju pemilihan umum (Pemilu) secara serentak di tahun 2024. Grafik di bawah ini menggambarkan tingkat pelanggaran ASN di hampir seluruh provinsi di Indonesia yang berkaitan dengan kontestasi pemilu sejak bulan Januari hingga Desember tahun 2019.

Grafik 1. Data Pelanggaran Netralitas ASN Setiap Provinsi Tahun 2019



Sumber: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem diolah dari Bidang Pengaduan dan Penyelidikan-KASN, 2019

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) mengategorisasikan pelanggaran netralitas ASN tersebut ke dalam berbagai tingkat kerawanan. Tingkat pertama berkaitan dengan keberpihakan ASN kepada salah satu kontestan pemilu melalui media sosial. Bahkan, pelanggaran ini termasuk menjadi jenis pelanggaran yang paling sering mendapatkan pengaduan dalam kurun waktu Januari hingga Desember 2018 silam. Kedua, perlu diketahui bahwa ASN seringkali membentuk unit kerja dalam rangka menyelenggarakan suatu kegiatan yang sifatnya menguntungkan bagi peserta pemilu itu sendiri. Hal ini utamanya terjadi di daerah-daerah melalui pemanfaatan Operasi Perangkat Daerah (OPD) untuk menutup ongkos politik yang mahal. Kerawanan ketiga merupakan fenomena yang sering disebut sebagai "birokrasi berpolitik". Dalam hal ini, pimpinan biasanya akan mengerahkan bawahan untuk mendukung salah satu peserta pemilu melalui himbuan, ajakan, seruan, hingga dapat berupa pemberian barang. Keempat, tidak jarang pula personel ASN terlibat dalam kegiatan kampanye, baik secara tertutup maupun terbuka. Pada tahun 2018, jenis pelanggaran ini setidaknya telah mendapatkan sekitar 101 pengaduan. Adapun tingkat-tingkat pelanggaran netralitas ASN lainnya meliputi keterlibatan ASN dalam deklarasi kontestan pemilu, penyalahgunaan anggaran dan fasilitas negara dalam rangka memberikan dukungan kepada peserta, menjadi narasumber partai politik tertentu, dan turut serta dalam membuat advertorial dalam rangka memberikan dukungan (Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem KASN, 2019).

Tren pelanggaran netralitas ASN dalam aspek politik tersebut nyatanya sulit dihentikan. Berdasarkan data yang diolah KASN dalam rentang waktu 2020-2021, diketahui terdapat sebanyak 2.034 ASN yang dilaporkan karena melanggar netralitas. Sebanyak 78,5% diantaranya dinyatakan terbukti melanggar dan telah dijatuhi sanksi (Ombudsman RI, 2022). Berdasarkan pernyataan Arie Budhiman selaku anggota KASN, terdapat lima jenis pelanggaran netralitas ASN terbanyak di antaranya sosialisasi atau kampanye melalui media sosial (30,4%), pengadaan kegiatan yang menunjukkan keberpihakan kepada salah satu bakal calon peserta pemilu (22,4%), kegiatan foto bersama dengan salah satu peserta pemilu dengan simbol atau gaya khas tertentu (12,6%), menghadiri deklarasi peserta (10,9%), dan

melakukan pendekatan dengan partai politik tertentu yang berkaitan dengan pencalonan, baik bagi dirinya sendiri maupun orang lain (5,6%) (Ombudsman RI, 2022).

Setiap negara di berbagai belahan dunia memiliki cara yang berbeda dalam mewujudkan ASN yang netral dalam pemerintahan. Indonesia masih dapat dikatakan jauh dari implementasi dikotomi politik dan administrasi ini. Padahal, banyak akademisi yang mengungkapkan bahwa terdapat perbedaan yang cukup signifikan antara administrasi dan politik itu sendiri sehingga dibutuhkan batasan yang tegas tentang perbedaan tersebut. Singkatnya, dikotomi ini dapat dijadikan instrumen penguat regulasi-regulasi yang mengatur netralitas ASN.

Perombakan yang masif dalam jabatan struktural ketika terdapat pergantian kepemimpinan menjadi salah satu faktor penyebab maraknya fenomena pelanggaran netralitas dalam lingkungan ASN di Indonesia. Sebab, perombakan tersebut tidak jarang meninggalkan aspek kompetensi dan justru menekan aspek kedekatan politik. Sehingga, dalam perkembangannya ASN akan berorientasi untuk melakukan politisasi birokrasi dibandingkan menjamin karirnya melalui peningkatan kinerja dan kompetensi (Prasodjo dan Rudita, 2014). Selain itu, sulitnya ASN untuk bertindak netral salah satunya dikarenakan faktor tekanan. Berdasarkan laporan Bawaslu, 70% pelanggaran netralitas disebabkan karena tingginya tingkat keterpaksaan. Sementara itu, 20% sisanya berangkat dari niat pribadi dan 10% lainnya didasari motif mencari keuntungan (Bawaslu, 2017). Tekanan atau keterpaksaan biasanya datang dari kelompok-kelompok yang menduduki jabatan sebagai pemegang kekuasaan. Bentuk dari tekanan ini pun beraneka ragam, seperti tawaran posisi jabatan, demosi, bahkan hingga mutasi dini (KASN, 2017).

Pemilu seyogyanya dijadikan sebagai suatu agenda yang mampu menjunjung tinggi integritas dalam rangka membangun *public trust* terhadap lembaga politik, terutama pemerintahannya. Lebih dari itu, integritas pemilu tentunya akan mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara ini. Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan untuk mengetahui urgensi netralitas ASN di Indonesia, terutama di tahun-tahun politik serta strategi yang dapat direkomendasikan untuk memperkuat netralitas ASN itu sendiri.

METODE

Metode penelitian merupakan suatu rangkaian proses penelitian yang dimanfaatkan peneliti untuk menganalisis suatu fenomena yang terjadi, mengumpulkan, memperbaiki dan menganalisis data serta melaporkan hasil penelitian yang telah dilakukan (Neuman, 2014). Menurut Creswell (2016:4), penelitian kualitatif adalah suatu cara untuk mempelajari dan memahami makna yang dilekatkan oleh berbagai individu atau kelompok orang terhadap situasi sosial atau kemanusiaan. Penelitian tentang "Dinamika Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Membangun Asas Netralitas Menjelang Pemilihan Umum 2024" ini menggunakan metode penelitian kualitatif guna mengeksplorasi faktor-faktor yang mempengaruhi netralitas ASN dalam kontestasi Pemilu. Penelitian ini menggunakan data sekunder melalui studi kepustakaan dan existing statistics. Lebih lanjut, penelitian ini bersifat deskriptif yang berupaya menggambarkan sebuah konsep netralitas ASN dalam kegiatan Pemilu dan memprediksi ketertiban asas tersebut pada Pemilu mendatang.

PEMBAHASAN

Salah satu aturan yang paling penting untuk mendapatkan ASN yang profesional adalah netralitas. Dengan adanya netralitas, ASN tidak boleh memihak, harus adil, objektif, tidak terpengaruh, bebas dari campur tangan, bebas dari konflik kepentingan, dan bebas dari keberpihakan. Penyediaan layanan publik, pembuatan kebijakan, dan administrasi ASN semuanya juga terkait dengan netralitas ASN. Namun, netralitas ASN secara signifikan berpengaruh terhadap efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, penyediaan layanan publik, dan profesionalisme pegawai ASN. Selain itu, pelanggaran terhadap prinsip netralitas dapat membuat ASN lebih mudah terlibat dalam perilaku yang tidak etis, misalnya korupsi (Rizki dan Maharani, 2022:163).

Pemerintah telah menerapkan sejumlah langkah untuk membatasi keterlibatan ASN dalam kegiatan politik dalam upaya menegakkan konsep netralitas. Menurut Pasal 2 Huruf F Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan ASN berlandaskan pada konsep netralitas. Menurut justifikasi, "asas netralitas" menetapkan bahwa tidak ada karyawan ASN yang mendukung tujuan atau orang tertentu dan tidak memihak pada kepentingan mereka. Selain itu, ASN dilarang untuk bergabung atau menjadi pengurus bahkan memimpin partai politik. Hal ini diatur dalam Pasal 87 ayat (4) huruf c dan Pasal 105 ayat (3) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 dalam upaya untuk menjaga agar ASN bebas dari pengaruh partai politik, menjaga integritas, kekompakan, dan persatuan, serta memungkinkan para anggotanya untuk mencurahkan perhatian, fokus, dan energi penuh pada tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Undang-undang ini juga menekankan bahwa ASN berhak memperoleh jaminan sosial serta penghasilan yang adil dan layak sesuai dengan beban, tanggung jawab, dan risiko pekerjaan yang diemban dalam rangka meningkatkan produktivitas dan kesejahteraannya (Harsanto, 2018:68).

Namun, terdapat sejumlah masalah dalam pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia, terutama pada masa Orde Baru dan elemen-elemen lain dalam sejarah Indonesia. Akar masalahnya adalah pola pikir di dalam pemerintahan yang sangat menekankan pada pengendalian birokrasi, yang menghalangi rakyat-komponen utama demokrasi-untuk memiliki peran yang memungkinkan mereka untuk sepenuhnya mengendalikan birokrasi. Secara umum, masalah-masalah yang dihadapi birokrasi pemerintah adalah sebagai berikut (Sri dan Tedi, 2017:3): Sumber daya aparatur operasional tidak mendukung adanya kelembagaan birokrasi pemerintah yang besar; Kinerja birokrasi pemerintahan masih didominasi oleh mekanisme kerja yang sentralistik; Pemerintah terus melakukan kontrol terhadap birokrasi untuk kepentingan pemerintah; Sistem birokrasi pemerintah yang bersifat petro-klien (KKN) menyulitkan penerapan meritokrasi dan birokrasi; Tidak jelas, dan baik secara institusional maupun pribadi, sering kali tidak ada rasa tanggung jawab; Ketika mengisi jabatan struktural dalam birokrasi, jabatan birokrasi terkadang tidak mempertimbangkan kompetensi yang diperlukan; dan Struktur kelembagaan dan persyaratan administratif tidak diperhitungkan saat mengalokasikan sumber daya aparatur.

Ketika menelaah sejarah politik, maka yang akan timbul adalah adanya sosialisasi politik yang terdistorsi yang mengarah pada kemerosotan politik. Pendidikan politik dituntut untuk menjadi lebih terbuka dan berpusat pada pengembangan cita-cita politik baru yang ideal menuju pengembangan sikap dan perilaku politik yang demokratis dan Pancasilais sebagai hasil dari sosialisasi politik pasca reformasi. Bagian penting dari transisi menuju demokrasi adalah pemahaman umum atau pengetahuan dengan politik.

Jatuhnya kediktatoran Orde Baru, pembentukan sistem demokrasi multipartai, dan sistem presidensial yang dihasilkan dari pemilihan umum tahun 1999 membuat presiden membangun pemerintahan koalisi yang tidak stabil. Dengan demikian, penting untuk menciptakan ASN yang kompeten dan independen dari struktur politik pemerintahan negara dalam rangka memberikan pelayanan publik yang berkesinambungan dan cukup stabil serta menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan.

Lebih lanjut, penting untuk melakukan perubahan pada struktur ASN dalam rangka mengembangkan ASN, dengan pemisahan yang absolut antara posisi politik yang dipegang oleh tiga (3) departemen pemerintahan dan posisi ASN yang harus bebas dari campur tangan politik. Administrasi kepegawaian Republik Indonesia menetapkan bahwa harus ada jarak 2 (dua) jabatan antara jabatan Negara dan jabatan profesional di 3 (tiga) cabang pemerintahan serta larangan bagi ASN untuk bergabung dengan partai politik dan menjadi pengurus.

Birokrasi, termasuk ASN, mengadopsi sikap netral dalam hal politik, terutama konflik yang muncul selama proses pemilihan umum, terutama ketika salah satu partai politik didukung. Dengan demikian, nilai-nilai kebebasan dan kesetaraan politik dapat ditegakkan, sehingga menghasilkan proses politik yang lebih berkualitas dan sehat. Untuk memastikan bahwa perilaku politik ASN selaras dengan sikap tidak memihak yang harus dijaga dalam diri ASN, sangat penting untuk menerapkan pengetahuan tentang pemahaman ASN sebagai pihak yang juga bertanggung jawab atas arah dan transisi menuju demokrasi yang layak (Fadhillah, 2019:136). Hal ini menunjukkan bagaimana undang-undang tentang netralitas ASN telah membatasi tindakan ASN dalam bidang politik dan sebagai akibatnya, ASN tidak diizinkan untuk berpartisipasi secara aktif dalam proses tersebut.

Ketika pemilu dan/atau pemilihan kepala daerah sedang berlangsung, netralitas ASN selalu menjadi sorotan. Jika ASN pusat dapat mengukur jarak antara pemilih dan pemilih dengan menggunakan sumbu panjang, seperti dalam pemilihan presiden atau DPR, bahkan karena sudah begitu lama, hubungan emosional dengan orang yang dipilih mungkin tidak terlalu kuat. Sedangkan, dalam Pilkada, hubungan emosional dengan orang atau dengan kandidat yang akan dipilih sangat kuat karena saat Pilkada berlangsung memakai sumbu petasan yang sangat pendek. Terlepas dari kenyataan bahwa setiap pemilu berfungsi sebagai pengingat akan perlunya netralitas ASN, hal inilah yang menyebabkan kasus-kasus ASN yang tidak netral mudah meledak di Pilkada (Suprawoto, 2018:222).

Indonesia akan segera memulai tahun politik 2024. Pada tahun tersebut, pemilihan umum serentak akan dilaksanakan di seluruh Indonesia untuk posisi Presiden, Wakil Presiden, Anggota DPR,

DPD, dan DPRD, serta kepala daerah. Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, Kepala Badan Kepegawaian Negara, Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara, dan Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2022, Nomor 800-5474 Tahun 2022, Nomor 246 Tahun 2022, Nomor 30 Tahun 2022, dan Nomor 1447.1/PM.01/K.1/09/2022 tentang Pedoman dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan. Pada angka pertama dari keputusan bersama ini dicantumkan tujuan dari keputusan ini, diantaranya: terciptanya aparatur ASN yang kompeten dan tidak memihak dan terselenggaranya Pemilu dan Pilkada yang berkualitas.

Selain itu, pada tanggal 10 Agustus 2022, Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia mengirimkan surat himbauan dengan nomor 272/PM.00.00/K1/08/022 kepada para kepala kementerian dan lembaga negara. Surat himbauan tersebut berisi bahwa organisasi yang berafiliasi memastikan bahwa perwakilan mereka tidak termasuk dalam situs web https://infopemilu.kpu.go.id/Pemilu/Cari_nik sebagai pengurus atau anggota partai politik. Jika ditemukan ada nama pegawai yang tercantum maka harus segera melapor ke Bawaslu terdekat. Selain itu, instansi yang disebutkan dalam surat permohonan ini harus mengisi formulir pernyataan yang menyatakan tidak akan menjadi pejabat atau pengurus partai politik dan melampirkan fotokopi KTP-el yang diajukan ke Bawaslu terdekat. Adanya sejumlah aturan yang mengatur ASN yang tidak netral di atas merupakan salah satu cara bagi ASN untuk menjunjung tinggi konsep netralitas demi tercapainya independensi dan profesionalitas.

ASN memiliki beberapa fungsi untuk bersikap netral dalam pemilihan umum jika dilihat dari perspektif kebijakan publik, antara lain, berfungsi sebagai kode perilaku dan etika; merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi pelaksanaan tugas-tugas dalam pemerintahan; berfungsi dalam mencabut larangan dan menghindari hukuman selama pemilihan umum; berfungsi dalam melarang mendukung kandidat dalam pemilihan umum dengan ikut serta dalam kampanye atau dengan cara lain; berperan sebagai target pengamat pemilihan umum; berfungsi dalam pelaksanaan kebijakan dan pelayanan pemerintah; dan berfungsi dalam merekatkan dan menyatukan negara (Nur Putri, 2019:105).

Selain fungsi tersebut, penulis meyakini bahwa terdapat banyak sekali urgensi prinsip netralitas ASN dalam pemilihan umum, diantaranya: Independensi ASN dijaga agar ASN tidak tunduk pada tekanan pengambil kebijakan di luar konteks kinerja; ASN tidak terikat oleh politik balas budi; ASN dapat berkonsentrasi untuk meningkatkan keterampilan mereka agar dapat meningkatkan karir mereka; Gagasan netralitas berpotensi mengurangi korupsi, kolusi, dan nepotisme di tubuh ASN; dan ASN memiliki kualifikasi untuk bekerja di sektor publik.

Selain itu, dibutuhkan juga manajemen yang baik agar ASN bersikap netral dalam pemilu. Manajemen menurut Henry Fayol adalah sebuah fungsi yang mencakup proses perencanaan, penyusunan, bimbingan, penyesuaian, dan penanganan. Manajemen dibutuhkan di semua organisasi dan dapat dipandang baik sebagai proses maupun kebijakan. Kondisi pemanajementan SDM juga berbeda tergantung pada jenis organisasinya baik dalam bidang swasta maupun bidang pemerintahan. Pada bidang pemerintahan, pemanajementan SDM diartikan menjadi pendekatan sistematis

merencanakan dan mengelola tenaga kerja dalam sektor publik yang memiliki tujuan berupa memberikan layanan berkualitas tinggi kepada masyarakat, efisiensi, dan akuntabilitas (Vedder, 2007). Manajemen SDM pada bidang publik umumnya disebut dengan manajemen ASN. Manajemen Aparatur Sipil Negara adalah kegiatan yang bertujuan untuk menghimpun sumber daya Aparatur Sipil Negara yang berkualitas, profesional, dan bersih dalam rangka mengemban tugas-tugas *public service*. Manajemen Aparatur Sipil Negara terdiri dari manajemen PNS dan manajemen PPPK, sesuai dengan Pasal 52 UU ASN dan Pasal 2 PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN. Adapun manajemen pegawai negeri sipil terdiri dari pengadaan; pembuatan dan pembatasan kebutuhan; kedudukan; peningkatan jabatan; karier; perpindahan; evaluasi; remunerasi; *reward*; peraturan; pemecatan; dan agunan hari tua merupakan aspek-aspek dalam manajemen PNS. Sementara itu, manajemen PPPK terdiri dari identifikasi kebutuhan, evaluasi, remunerasi dan agunan, peningkatan jabatan, *reward* dan *punishment*, dan PHK.

Dalam menjalankan prosesnya pemerintah mengimplementasikan sistem merit dalam pelaksanaannya. Pada Pasal 51 Undang - Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sistem merit merupakan peraturan terkait pemanajemenan SDM yang dilakukan ASN dengan penerapan objektivitas selama proses manajemen berlangsung, dengan berdasarkan kompetensi dan kinerja individu dalam melaksanakan pekerjaannya, tanpa melihat SARA (suku, agama, ras), politik, umur, status pernikahan, kecacatan, dan jenis kelamin. Hal ini, dirancang dalam memastikan bahwa pangkat dalam pemerintahan diisi oleh individu yang memenuhi syarat dan kapabilitas yang dibutuhkan (KASN, 2018). Selanjutnya, menurut KASN, dalam rangka mengembangkan kinerja ASN, sistem merit digunakan dalam manajemen ASN untuk melakukan *recruitment*, tes, dan kenaikan Jabatan dengan berlandaskan adil dan bebas, serta mengurus segala yang berkesinambungan dengan *reward* dan *punishment* ASN (KASN, 2018).

Penerapan *merit system* pada akhirnya diharapkan dapat menghasilkan pegawai ASN yang pemenuhannya dilakukan secara adil dan kompetitif, sehingga setiap orang memiliki kesempatan untuk naik jabatan dengan mempertimbangkan kompetensi dan rekam jejak kerjanya, sehingga pemberian penghargaan juga didasarkan pada kinerja yang bersangkutan. Tidak hanya itu, direncanakan juga untuk menetapkan norma-norma kejujuran dan perilaku yang akan menjadi protokol yang akan terus melayani masyarakat. Mengingat banyak pegawai negeri yang sebelumnya menjadi senjata kekuasaan politik suatu rezim, maka keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan sistem kepegawaiannya juga memberikan perhatian untuk melindungi pegawai dari campur tangan dan kesewenang-wenangan politik. Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara memperjelas status Aparatur Sipil Negara yang bersifat *given*, netral, berkompeten, dan berorientasi pada pelayanan publik. Negara menjamin perlindungan ASN dari pengaruh politik atasannya, serta manajemen yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menerapkan *reward system* (Sudarsa dalam Hayat, 2014). Oleh karena itu, dibutuhkan peran KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara) sebagai pengawasan kode etik, nilai-nilai, dan

perilaku ASN. Berikut ini adalah contoh pengawasan KASN terhadap ASN dalam menghadapi pengaruh politik.

Tabel. 1 Pelanggaran Netralitas yang Dilakukan ASN

No	Jenis Pelanggaran	2019	2020
1.	Ikut sebagai pelaksana kampanye	188	66
2.	Kampanye atau melakukan sosialisasi di media sosial dengan mengomentari, memposting, menyukai, dan membagikan.	23	4
3.	Berfoto <i>selfie</i> dengan kandidat sambil menirukan gerakan tangan yang menyiratkan keberpihakan	23	4
4.	Mendekati partai politik untuk mencalonkan diri sendiri atau orang lain sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah.	2	50
5.	Memasang poster atau baliho yang mengiklankan diri sendiri atau orang lain sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah	9	31
6.	Membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang bermanfaat atau merugikan salah satu pasangan calon.	19	-
7.	Melakukan tindakan selama kampanye yang dapat menguntungkan atau membahayakan salah satu pasangan calon	4	-
8.	Menyatakan pencalonan dirinya sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah	1	21
9.	Membuat kegiatan yang menuju ke kecenderungan bisa berupa undangan/pertemuan seruan/himbauan/pembagian produk)	87	10
10.	Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye	3	-
11.	Menghadiri deklarasi pasangan calon	5	10
12.	Bergabung dengan partai politik dan/atau menjadi pengurus.	2	-
13.	Berpartisipasi dalam kegiatan partai politik sebagai pembicara atau narasumber.	2	-
14.	Memakai atribut partai politik atau pekerja publik untuk menjadi peserta kampanye.	4	3
15.	Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas Negara	2	-
16.	Sebagai peserta kampanye mengerahkan pegawai negeri dan lainnya.	1	-
17.	Terlibat dalam kegiatan kampanye	36	-
18.	Masih dalam proses penelaahan	-	48
Jumlah		412	243

Sumber : Komisi Aparatur Sipil Negara

Grafik diatas merangkum tindakan ASN yang melakukan pelanggaran netralitas di tahun 2019 dan 2020. Ketika tahun 2019, ASN melakukan 412 pelanggaran, sedangkan pada tahun 2020, jumlah pelanggaran menurun sebanyak 169 pelanggaran, sehingga total ASN yang melakukan pelanggaran menjadi 243 orang. Oleh sebab itu, sistem merit dalam manajemen ASN dapat menjadi rekomendasi kebijakan yang dapat membantu mengatasi masalah netralitas ASN dalam pemilu. Sistem merit menekankan pada seleksi, promosi, dan penempatan ASN berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan prestasi kerja yang objektif, bukan faktor politik atau afiliasi partai. Dengan menerapkan sistem merit, ASN akan diperlakukan secara adil dan objektif, sehingga dapat meningkatkan netralitas mereka dalam proses politik seperti pemilu. Berikut ini adalah penjelasan mengenai bagaimana sistem merit dapat membantu dalam hal tersebut, disertai dengan referensi yang relevan:

1. Seleksi berbasis kualifikasi dan kompetensi

Dalam sistem merit, seleksi ASN dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan prestasi kerja yang objektif, bukan faktor politik atau afiliasi partai. Dengan adanya seleksi yang berdasarkan merit, ASN yang terpilih diharapkan mempunyai kemampuan yang memadai dalam menjalankan tugasnya, bukan karena pertimbangan politik. Hal ini dapat membantu memastikan bahwa ASN yang terlibat dalam pemilu memiliki kecakapan profesional yang diperlukan untuk menjalankan tugas mereka secara netral.

2. Pengembangan karir berdasarkan prestasi

Dalam sistem merit, promosi dan kenaikan pangkat ASN didasarkan pada prestasi kerja yang objektif. ASN yang berhasil dalam tugas mereka dan menunjukkan kompetensi yang unggul dapat memperoleh kesempatan untuk pengembangan karir yang lebih baik. Dengan demikian, netralitas ASN dalam pemilu dapat dipertahankan karena

promosi dan kenaikan pangkat tidak bergantung pada hubungan politik atau afiliasi partai, tetapi berdasarkan prestasi dan kualitas kerja yang terbukti.

3. Evaluasi kinerja yang adil dan transparan

Sistem merit melibatkan evaluasi kinerja ASN yang dilakukan secara adil dan transparan. Evaluasi kinerja dilakukan berdasarkan indikator dan kriteria yang objektif, yang mencerminkan kemampuan dan kontribusi ASN dalam melaksanakan tugas mereka. Dengan adanya evaluasi kinerja yang obyektif, ASN akan lebih mendasarkan kerja mereka pada kualitas dan prestasi, bukan kepentingan politik. Hal ini dapat membantu menjaga netralitas ASN dalam pemilu, karena kinerja mereka dinilai berdasarkan standar yang sama untuk semua.

4. Penegakan etika dan disiplin

Sistem merit dalam manajemen ASN juga dapat menempatkan penekanan pada penegakan etika dan disiplin. ASN diharapkan untuk menjalankan tugas mereka dengan integritas dan netralitas. Pelanggaran etika atau netralitas dalam pemilu dapat diberikan sanksi yang sesuai. Hal ini menciptakan lingkungan kerja yang mendukung netralitas dan menegakkan standar etika yang tinggi.

Adapun beberapa rekomendasi kebijakan yang dapat membantu sistem merit dalam mengatasi netralitas ASN pada saat pemilu. Pertama, Penguatan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), memperkuat peran KASN selaku organisasi yang bertanggung jawab atas seleksi, promosi, dan penempatan ASN berdasarkan prinsip merit. KASN harus memiliki otoritas yang kuat dan independen untuk menjalankan proses seleksi dan penempatan ASN yang transparan dan objektif. Kedua, perbaikan Sistem Evaluasi Kinerja, meningkatkan sistem evaluasi kinerja ASN dengan menekankan pada penilaian berdasarkan kualitas kerja, kompetensi, dan prestasi, bukan hubungan politik. Evaluasi kinerja harus dilakukan secara teratur dan dilakukan dengan standar yang jelas dan objektif. Ketiga, Pelatihan dan Pengembangan Karyawan, menyediakan pelatihan dan pengembangan yang memadai bagi ASN untuk meningkatkan kualitas dan kompetensi mereka. Dengan memberikan kesempatan pengembangan diri yang adil, ASN akan lebih termotivasi untuk meningkatkan keterampilan mereka dan menjadi profesional yang lebih baik, tanpa adanya ketergantungan pada afiliasi politik. Keempat, Penguatan Disiplin dan Pengontrolan, memperkuat pengontrolan dan penguatan disiplin terhadap pelanggaran netralitas politik oleh ASN. Kedisiplinan dan tindakan hukuman yang tegas perlu diterapkan terhadap ASN yang melanggar prinsip netralitas dan terlibat dalam aktivitas politik yang melanggar etika. Kelima, Penyuluhan dan Kampanye Etika, melakukan penyuluhan dan kampanye yang terus-menerus tentang pentingnya netralitas ASN dalam pemilu dan konsekuensi pelanggarannya. ASN perlu diberikan pemahaman yang jelas tentang peran mereka sebagai pelayan publik yang netral dan independen dalam proses politik. Penerapan sistem merit dalam manajemen ASN dan implementasi kebijakan-kebijakan tersebut dapat membantu memastikan netralitas ASN dalam pemilu dan membangun birokrasi yang profesional, transparan, dan bertanggung jawab. Penting untuk melibatkan para pemangku kepentingan terkait, termasuk lembaga pemerintah, KASN, dan masyarakat selama perumusan dan pengimplementasian kebijakan tersebut.

SIMPULAN

Profesionalitas ASN ditunjang berdasarkan aspek netralitas, baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pembuatan kebijakan, hingga kegiatan administrasi pemerintahan. Indonesia sendiri

telah mengupayakan asas tersebut melalui penerbitan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang mana didalamnya mengatur secara tegas berbagai hak dan kewajiban bagi ASN. Pembentukan regulasi tersebut bukan tanpa alasan. Adanya pertimbangan seperti pentingnya kedudukan birokrasi dalam melaksanakan kebijakan publik menjadikan ASN harus bertindak netral dan tidak mampu dipengaruhi oleh transisi kekuasaan. Sayangnya, netralitas birokrasi masih menjadi masalah yang mengakar sebab maraknya fenomena nepotisme akan mempengaruhi kualitas ASN dan degradasi kinerja dalam birokrasi pemerintahan. Utamanya, saat ini birokrasi tengah menghadapi sejumlah tantangan. Oleh karena itu, netralitas ASN semakin dipertaruhkan di tengah krisis patologi birokrasi. Padahal, netralitas ASN penting untuk ditegakkan demi berlangsungnya perhelatan pemilu yang sehat dan berkualitas.

Mengingat urgensi dari netralitas ASN ini, maka diperlukan manajemen yang baik agar ASN bersikap netral dalam pemilu. Berdasarkan Pasal 52 UU ASN dan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, manajemen ASN terdiri dari manajemen PNS dan manajemen PPPK. Pemerintah menggunakan sistem merit sebagai salah satu strategi manajemen ASN. Sistem merit adalah kebijakan manajemen SDM yang dilaksanakan pada Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan penerapan objektivitas dalam seluruh proses manajemen. Hal ini bertujuan bertujuan agar dalam melaksanakan rekrutmen, seleksi, dan promosi dapat menerapkan hak dan kewajiban ASN secara adil.

Berangkat dari hal tersebut, maka Tim Penulis menyarankan sejumlah hal yang diharapkan mampu menjadi strategi dalam penegakan netralitas ASN di lingkungan birokrasi. Tim Penulis berpandangan bahwa harus terdapat instrumen yang mampu mendukung keberlangsungan sistem merit itu sendiri. Misalnya, dengan menetapkan target pada setiap institusi pemerintahan untuk mencapai kategori bernilai 3 (baik) dan 4 (sangat baik) dalam mengimplementasikan sistem merit di dalamnya. Dalam konteks menciptakan ASN yang netral, pemerintah perlu menciptakan suatu peraturan yang dianggap mampu menjadi dasar hukum atas persoalan netralitas ASN, baik dalam aspek politik, pengambilan keputusan, dan penyelenggaraan pelayanan publik. Kerja sama antar kementerian dan lembaga juga perlu diupayakan demi menangani permasalahan netralitas ini. Terakhir, problematika netralitas ASN sejatinya akan selalu berkaitan dengan minimnya pengawasan. Sehingga, dibutuhkan penguatan kewenangan KASN dalam mengawasi keberlangsungan asas tersebut (*impartiality*).

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pengawas Pemilihan Umum. 2017. Evaluasi Netralitas ASN Pada Pilkada 2017. Jakarta: Bawaslu.
- Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). 2017. Jakarta: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN).
- Bambang Rudito Kharisma, dkk. (2016). Aparatur Sipil Negara. Jakarta: Kencana
- Fayol Henri. 1916. "Administration Industrielle et Générale"
- Harsanto Nursadi.(2018). Hukum Administrasi Negara Sektor. Edisi Kedua. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia

- Hayat. (2014). Implikasi Undang- Undang Aparatur Sipil Negara Terhadap Peningkatan Kualitas Sumber Daya Aparatur. *Jurnal Transformasi Administrasi*, 4(1).
- Keputusan Bersama tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Netralitas Pegawai Aparatur Sipil Negara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan
- Komisi Aparatur Sipil Negara. 2018. Pemetaan Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN)(1st ed.). Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)
- M. Fadhillah Harnawansyah. (2019). *Sistem Politik Indonesia*. Surabaya: Sucofindo Media Pustaka
- Martini, Rina. (2015). Netralitas Birokrasi Pada Pilgub Jateng 2013. *Jurnal Ilmu Sosial*, 14(2), 66–78.
- Mustafa, Delly. 2018. *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung: Alfabeta.
- Nur Putri Jayanti. (2019). Netralitas Peran Aparatur Sipil Negara Dalam Kebijakan Publik Dan Pemilihan Umum. *Jurnal Analis Kebijakan*, 3(1), 101- 107.
- Ombudsman Republik Indonesia. (2022, Mei 31). *Jelang Pemilu Serentak 2024, Netralitas ASN Jadi Sorotan 3 Lembaga Pengawas*. Siaran Pers Nomor 027/HM.01/V/2022. Retrieved Mei 18, 2023.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
- Perdana, Gema. (2019). Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi Protecting The ASN Neutrality From Bureaucracy Politicization. *Negara Hukum*, 10(1), 109–128.
- Prasodjo, Eko & Laode Rudita. 2014. *Civil State Apparatus Law : Building The Professionalism Of Civil State Apparatus*. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* vol. 8, 13-29. Badan Kepegawaian Negara.
- Rahmansyah, A. ., & Irwandi, I. (2021). ANALISIS TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 1(3), 449-466.
- Rizki Ramadhani dan Rizki Maharani. (2022). *Hukum & Politik Pemilu di Masa Pandemi*. Indramayu: Adab
- Sri Hartini dan Tedi Sudrajat. (2017). *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Suprawoto. (2018). *Government Public Relations: Perkembangan dan Praktik di Indonesia*. Jakarta:Kencana
- Surat Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 272/PM.00.00/K1/08/022 tanggal 10 Agustus 2022 Hal Surat
Himbauan
- Thoha, Miftah, 2008, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Aparatur Sipil Negara(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494)
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara